

Para as Actas: A Participação de Portugal na Elaboração da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia

Rui Vinhas

Subdiretor Geral de Política Externa – Assuntos Multilaterais – do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Rui Carmo

Diretor para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Cristina Matos

Chefe de Divisão, até agosto de 2014, responsável pelas matérias relativas à Política Comum de Segurança e Defesa na Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Paula Vicente

Chefe de Divisão, desde setembro de 2014, responsável pelas matérias relativas à Política Comum de Segurança e Defesa na Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Resumo

O artigo analisa o contexto que conduziu à adoção da Estratégia Europeia de Segurança Marítima, instrumento que identifica os interesses estratégicos da União Europeia no domínio marítimo mundial, assim como os riscos, desafios e ameaças ligados ao mar e à gestão das fronteiras marítimas, e que estabelece um quadro político e estratégico abrangente, coerente e eficaz através do desenvolvimento de políticas e ações em coordenação de esforços. São analisados, igualmente, os interesses, prioridades e objetivos delineados e defendidos por Portugal ao longo das negociações, no quadro de uma coordenação interministerial a montante que permitiu que, no final, muitas das nossas propostas tivessem acolhimento nos documentos aprovados. Examina-se ainda os principais aspetos do Plano de Ação que contém ações e sub-ações em cada uma das seguintes vertentes: (1) ação externa; (2) conhecimento da situação marítima, vigilância e partilha de informações; (3) desenvolvimento de capacidades; (4) gestão dos riscos, proteção das infraestruturas marítimas críticas e resposta às situações de crise; e (5) investigação e inovação, educação e formação no domínio da segurança (*safety*).

Abstract

To the Minutes: Portuguese Contribution to the Elaboration of EU's Maritime Security Strategy

The article examines the context that led to the adoption of the European Maritime Security Strategy, which instrument identifies the strategic interests of the European Union in the global maritime domain, as well as the risks, challenges and threats linked to the sea and to the management of maritime borders, and establishes a policy framework and a comprehensive, coherent and effective strategy through the development of coordinated policies and actions.

Equally analyzed are the interests, priorities and objectives outlined and defended by Portugal throughout the negotiations, in the framework of an interministerial coordination the sum of which, finally, led to the acceptance of many of our propositions into the approved documents.

The article also examines the main aspects of the Action Plan which describes actions and sub-actions to be undertaken in the field of: (1) external dimension; (2) maritime situational awareness, surveillance and intelligence sharing; (3) capacity-building; (4) risk management, maritime critical infrastructure protection, and response to crisis; and (5) research and innovation, education and training in the domain of safety.

“A posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição impõem-lhe particulares responsabilidades.” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013)

“A segurança marítima é entendida como uma situação do domínio marítimo mundial em que o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o ambiente e os recursos marinhos são protegidos.” (Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, 2014)

A Estratégia Europeia de Segurança Marítima: Antecedentes

A Estratégia Europeia de Segurança Marítima (EESM) surge da necessidade sentida pelos Estados-membros de um enquadramento político para a segurança marítima que, na linha da abordagem global que caracteriza a atuação externa da União Europeia, pudesse englobar um vasto leque de áreas, desde a segurança nos portos, à conservação da biodiversidade e controlo da pesca ilegal, passando pela pirataria e as operações de gestão de crises.

De facto, embora existissem já diferentes documentos europeus sobre questões marítimas, como a Estratégia de Segurança Europeia (2003) e o respetivo Relatório de Implementação (2008), e a Política Marítima Europeia Integrada (2007) e o decorrente Relatório de Progresso (2012), ou ainda legislação específica, como a relativa à proteção do transporte marítimo, faltava um quadro abrangente que definisse os objetivos estratégicos e os interesses de segurança e de defesa da União Europeia, identificasse os riscos e as ameaças, e os meios necessários para lhes fazer face.

Assim, no Conselho Europeu de abril de 2010 foram adotadas conclusões sobre segurança marítima, em que se afirma que a UE deveria contribuir ativamente para a estabilidade e segurança no domínio marítimo mundial, e se mandata a Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, juntamente com a Comissão e os Estados-membros, a trabalharem com vista à preparação de opções para a eventual elaboração de uma EESM.

Paralelamente, a NATO adotou, em janeiro de 2011, uma Estratégia de Segurança Marítima centrada no mar, enquanto espaço global comum, na qual se reconhece que a segurança marítima apenas pode ser alcançada através da cooperação entre os atores militares e civis e entre organizações multilaterais e países Parceiros.

Também a “Declaração de Limassol” dos ministros europeus responsáveis pela Política Marítima Integrada e da Comissão Europeia sobre uma Agenda Marinha e Marítima para o Crescimento e o Emprego, de outubro de 2012, salienta a importância de uma abordagem integrada dos assuntos marítimos e de uma melhor governação marítima.

Preparação do Conselho Europeu de 2013

Por iniciativa do Presidente do Conselho, Van Rompuy, o Conselho Europeu de dezembro de 2013 foi dedicado às questões de Segurança e Defesa, com o objetivo de dar um novo ímpeto político à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e assegurar a credibilidade da União Europeia como ator global e garante de segurança internacional.

No contexto da sua preparação, a Alta Representante Catherine Ashton publicou, em 15 de outubro de 2013, um Relatório Final sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, em que afirma que a segurança marítima da Europa é parte integral da segurança global. Defende ainda que a UE só pode ser um parceiro credível e efetivo, se dispuser de uma abordagem estratégica, coerente, funcional e eficaz no que toca à segurança marítima. Seria esse o objetivo de uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima.

Em 21 de outubro de 2013, Portugal circulou um documento expondo as prioridades nacionais relativamente às áreas identificadas no Relatório Final da Alta Representante. No âmbito da segurança marítima, defendemos que fosse dado um mandato claro para a adoção de uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima robusta, destinada a fazer face ao espetro de ameaças marítimas emergentes. Sublinhámos ainda a importância de uma Política Marítima Integrada para a Ação Externa da União Europeia, ligando a Segurança e o Desenvolvimento. Considerámos que a EESM deveria ter como prioridades a prevenção de conflitos e o reforço da capacidade nos Estados costeiros frágeis, tendo em conta as dimensões económica, social e ambiental, assim como as políticas públicas para os espaços marinhos e regiões costeiras.

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013

O mandato do Conselho Europeu de dezembro de 2013 não podia ter sido mais claro. Foi decidido elaborar uma EESM em seis meses, até junho de 2014, com base numa Comunicação Conjunta da Comissão e da Alta Representante e tendo em conta as posições dos Estados-membros. Pretendeu-se criar um quadro comum que, atendendo aos interesses da União Europeia nesta área, permitisse às autoridades nacionais e europeias desenvolver políticas e estratégias marítimas nos diferentes setores, reforçando a ligação entre os aspetos internos e externos da segurança, e a cooperação civil e militar.

A Posição Nacional

As responsabilidades de Portugal sobre uma vastíssima área marítima não nos permitiam encarar passivamente o exercício resultante do mandato do Conselho Europeu. Com o objetivo de definir a posição nacional em matéria de segurança marítima foi imediatamente constituído um grupo informal interministerial, coordenado

pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e integrando representantes dos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Administração Interna, da Economia, Inovação e Desenvolvimento, e da Agricultura e do Mar.

O *Position Paper* consensualizado neste grupo foi circulado, a 17 de fevereiro de 2014, a todos os Estados-membros, tendo sido o primeiro documento de um Estado-membro circulado em Bruxelas, logo no início das negociações. Nele se enunciam os elementos considerados mais relevantes na perspetiva nacional, para a futura Estratégia de Segurança Marítima, tendo sido dada particular importância à defesa do primado do Direito Internacional do Mar (Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar/UNCLOS); ao princípio da subsidiariedade; à centralidade do Oceano Atlântico; ao reforço da cooperação entre os Estados-membros, a UE e as suas agências com competências nestas matérias; à ênfase no multilateralismo e complementaridade com outras organizações internacionais (ONU, Organização Marítima Internacional/IMO e NATO); e à procura de uma eficiência de custos.

Assim, considerámos fundamental que a futura Estratégia de Segurança Marítima ficasse subordinada e se desenvolvesse no respeito do Direito Internacional, em particular da UNCLOS, que estabelece as regras para o exercício das mais diversas atividades nos mares e oceanos e a resolução de conflitos e disputas no domínio marítimo. Para um país relativamente pequeno, com poucos recursos, mas com uma tão vasta área de jurisdição marítima, a prevalência do direito internacional, designadamente da UNCLOS será sempre uma garantia incontornável.

Para que a Estratégia respeitasse os direitos soberanos dos Estados-membros e representasse um valor acrescentado, defendemos que fosse orientada pelo princípio da subsidiariedade, segundo o qual os Estados-membros são primariamente responsáveis pela segurança dos seus cidadãos e territórios.

Como país atlântico, também destacámos que a Estratégia deveria ter em atenção a renovada importância do Oceano Atlântico, no qual as águas sob jurisdição portuguesa constituem a rota para 53% de todo o comércio externo da União Europeia. Acresce que a extensão do Canal do Panamá, o crescimento económico no Atlântico Sul e o aumento do comércio com a América do Norte deverão incrementar o comércio transatlântico, conferindo-lhe um nova centralidade. Identificámos, no plano da segurança marítima no Oceano Atlântico, um conjunto importante de ameaças, designadamente o narcotráfico proveniente da América do Sul e Central, Caraíbas e África Ocidental que tem o Atlântico como rota de acesso à Europa e a pirataria no Golfo da Guiné que, aliada à instabilidade regional, poderá dificultar o acesso europeu a recursos energéticos essenciais à sua economia.

Sublinhámos que a EESM deveria ser o instrumento que enquadraria a resposta integrada e abrangente da União e dos seus Estados-membros às ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, os conflitos regionais,

os Estados falhados, o crime organizado, as ameaças ambientais, a exploração ilegal de recursos marinhos, e as disputas territoriais.

Considerámos que a Estratégia deveria ser conduzida num quadro de multilateralismo e em complementaridade com outras organizações internacionais, ligando sempre as dimensões interna e externa da segurança.

Finalmente, defendemos que ao lidar com as ameaças para além das fronteiras dos Estados-membros, a União Europeia deveria promover o *ownership* local, através do desenvolvimento de capacidades, treino, aconselhamento e partilha de boas práticas, para que estas medidas se pudessem tornar mais eficientes em termos de custos.

Outras Iniciativas a Nível Comunitário

A Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e da Alta Representante ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada “Para um domínio marítimo global aberto e seguro: elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança nos mares”, de 6 de março de 2014, retomou largamente os princípios e as linhas gerais expressas no documento português. Afirma, ainda, que é necessária uma EESM para assegurar uma abordagem integrada e abrangente, alicerçada nos valores e princípios europeus, desenvolvendo sinergias e respostas conjuntas que mobilizem todas as instituições e atores relevantes, quer civis, quer militares. Destaca ainda o fato de que a regulação da segurança marítima afetará a curto, médio e longo prazo, todas as outras componentes da prosperidade e da segurança europeias.

A Itália – que detinha a Presidência da UE no segundo semestre de 2014 – Chipre, França, Grécia e Espanha apresentaram um documento conjunto cerca de um mês depois do *Position Paper* nacional ter sido circulado. Fomos convidados a subscrever esse texto. Apesar das convergências serem quantitativamente mais do que as divergências face às posições portuguesas, o relevo que nele era conferido ao Mediterrâneo como área geográfica prioritária da Estratégia, secundarizando em absoluto o Atlântico, o tratamento dado à questão da imigração ilegal como ameaça à segurança marítima, e ainda o facto de termos já apresentado o nosso papel fez com que optássemos por não nos associarmos formalmente a este documento, preferindo concertar, com este grupo, posições sobre pontos concretos durante as negociações que se desenrolariam no Grupo dos Amigos da Presidência, o que fizemos com bons resultados práticos.

O Grupo dos Amigos da Presidência

Para negociar o texto da EESM, foi criado um grupo *ad-hoc*, designado como Grupo dos Amigos da Presidência com o objetivo de acordar um documento para aprovação no Conselho Europeu em junho de 2014.

No decurso das negociações revelar-se-iam como divisivas questões como: a definição de zonas geográficas prioritárias e de interesse estratégico para a segurança marítima da União e dos seus Estados-membros; as clivagens entre os Estados-membros que pretendiam privilegiar uma linha de reforço da cooperação com a NATO e os que preferiam o reforço da Política Comum de Segurança e Defesa *tout court*; o equilíbrio entre os vetores externo, ou seja, em águas internacionais, e interno, respeitante às ações comuns nas águas de jurisdição dos Estados-membros; e ainda nos aspetos relacionados com a definição de uma fronteira entre as vertentes *safety* – já regulamentados pela Comissão Europeia – e a vertente *security* da competência exclusiva dos Estados-membros. Estes dois últimos aspetos centraram-se em torno da clássica questão do maior ou menor grau de transferência de competências dos Estados-membros para as instâncias europeias.

O Resultado Obtido

A EESM viria a ser aprovada no Conselho Europeu de junho de 2014, tratando-se de um documento bastante exaustivo, abrangente, razoavelmente equilibrado e que contempla, em larga medida, as nossas principais preocupações.

Em termos de estrutura, o documento começa por definir a segurança marítima, identificando seguidamente os interesses estratégicos da União Europeia no domínio marítimo, bem como os riscos, desafios e ameaças ligados ao mar e à gestão das fronteiras marítimas, estabelecendo um enquadramento *político e estratégico abrangente para o desenvolvimento de* políticas e ações coordenadas entre os Estados-membros e os órgãos competentes da União Europeia.

São elencados como interesses a segurança, a paz e a cooperação marítima internacional; a proteção das infraestruturas marítimas críticas; a preservação da liberdade de navegação; a proteção dos interesses económicos marítimos; a promoção do conhecimento comum da situação marítima; a gestão eficaz das fronteiras externas e áreas marítimas; e a proteção do ambiente.

No que respeita às ameaças são identificadas *inter alia* o uso da força e agressão externa contra os direitos, a jurisdição, os cidadãos e os interesses dos Estados-membros; a criminalidade organizada e transfronteiras, incluindo a pirataria e o tráfico de seres humanos, de armas e de drogas; o terrorismo e outros atos ilegais intencionais, incluindo os ciberataques; a proliferação de armas de destruição maciça; as ameaças à liberdade de navegação, como a obstrução de rotas marítimas; os riscos ambientais, as catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e as alterações climáticas; e a investigação arqueológica ilegal.

São definidos quatro princípios orientadores da ação: uma abordagem intersectorial por parte de todos os parceiros civis e militares, organismos da UE e outros agentes do setor; a integridade funcional tendo em conta as competências, manda-

tos e capacidades existentes ao nível da União e dos Estados-membros, o que pressupõe a manutenção das competências e dos direitos de soberania e de jurisdição dos Estados-membros sobre as várias zonas marítimas; o respeito pelas regras e princípios, nomeadamente a UNCLOS; e o multilateralismo como princípio orientador do relacionamento da UE com os Parceiros e organizações internacionais, em particular a ONU e a NATO.

No plano da resposta da União Europeia a estes desafios foram definidos cinco grandes domínios de implementação: (1) ação externa (dando sempre grande relevância a UNCLOS); (2) conhecimento da situação marítima; vigilância e partilha de informações; (3) desenvolvimento de capacidades; (4) gestão de riscos, proteção de infraestruturas marítimas críticas e resposta a situações de crise; (5) investigação e inovação, ensino e formação no domínio da segurança marítima.

Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima: Negociação

Adotada a EESM, a Presidência italiana reativou, em julho de 2014, o Grupo dos Amigos da Presidência para a negociação de um Plano de Ação com vista à aplicação concreta, operacional e efetiva da Estratégia. Neste âmbito, e como seria de prever, voltaram a verificar-se as clivagens entre os Estados-membros que tiveram lugar aquando da negociação da Estratégia.

No plano interno, o grupo informal interministerial continuou a funcionar ao longo de todo o exercício, permitindo, em tempo útil, reagir com a posição nacional, devidamente concertada e consolidada, o que muito beneficiou a nossa capacidade negocial. Defendemos, neste quadro, um maior alinhamento entre as atividades civis e militares e entre a dimensão externa e interna da Segurança Europeia. Defendemos, igualmente, a não-regionalização do Plano de Ação, já que inicialmente se constata uma centralidade excessiva do Mediterrâneo e do Mar Negro em detrimento do Atlântico, tendo sido possível substituir as referências regionais por “áreas de interesse estratégico para a UE”. Defendemos ainda uma maior troca de informação (*intelligence*) entre os vários atores, posição que teve a objeção de alguns Estados-membros que se opuseram a uma troca de informação na base do “*need to share*”, defendendo uma abordagem restritiva com base no “*need to know*”.

Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima

O Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia viria a ser adotado formalmente numa reunião do Conselho dos Assuntos Gerais, em 16 de Dezembro de 2014, assentando, uma vez mais, nos princípios da abordagem intersectorial, da integridade funcional, do multilateralismo e do respeito pelos princípios do direito internacional. O Plano de Ação, que operacionaliza a EESM, desdobra-se em *ações e sub-ações* para cada uma das cinco vertentes da Estratégia

anteriormente referidas. O Plano de Ação tem um caráter evolutivo e será sujeito a uma avaliação intercalar e eventual revisão. A sua monitorização será feita em conjunto pelos Estados-membros e pelos órgãos competentes da União Europeia.

Aplicação Nacional

Portugal desenvolveu já um conjunto de atividades no quadro do Plano de Ação, sendo de salientar, no âmbito da ação externa, os acordos bilaterais em curso de edificação de marinhas de guerra com Angola e a Guiné-Bissau (temporariamente suspenso) e os acordos de edificação de guardas-costeiras em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe.

Na vertente do conhecimento da situação marítima, vigilância e partilha de informações, a Marinha Portuguesa e a Guarda Nacional Republicana trocam informação em tempo real no âmbito da vigilância marítima costeira, bem como através de uma rede de sensores da GNR colocados em instalações da Marinha (faróis) sem qualquer sobreposição de meios.

No quadro do desenvolvimento de capacidades, Portugal tem disponibilizado anualmente meios navais e aéreos para participarem nos exercícios *Obangame Express* e *Saharan Express*, que contribuem para o desenvolvimento de capacidades dos países da costa atlântica de África e para a interoperabilidade de capacidades.

Finalmente, no plano da abordagem transsetorial à segurança marítima, Portugal é um dos sete Estados-membros que desde 2007 integram o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC – N) para combate ao tráfico de droga.

Conclusão

Podemos afirmar que a EESM e o seu Plano de Ação, enquanto documentos abrangentes, estabelecem prioridades para o médio-longo prazo, a nível interno e externo, nas vertentes civis e militares, combinando os interesses dos Estados-membros do Norte e Sul da Europa, Aliados e não Aliados na NATO, numa abordagem integrada, cujos resultados serão devidamente avaliados nos próximos anos.

Parece claro, desde já, que a EESM deverá proporcionar as condições para o desenvolvimento de uma cultura de cooperação intra-Europeia na área da segurança marítima, que se deverá refletir igualmente no âmbito das relações da União Europeia e dos seus Estados-membros com países terceiros e organizações internacionais. A União Europeia dispõe assim de uma nova ferramenta jurídica, política e institucional para poder ter uma ação mais eficaz na salvaguarda dos seus valores e interesses no mar.

No que respeita a Portugal, podemos constatar que o *nível da coordenação interministerial* foi exemplar ao longo de um processo que se prolongou por cerca de dois

anos, permitindo definir inequivocamente os interesses e as prioridades nacionais com vista a negociar com um mandato claro. A atitude negocial proactiva foi fundamental para que, no final, muitas das nossas propostas tivessem acolhimento nos documentos aprovados.